

人口減少のまちづくりと広域連携

東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 准教授 瀬田 史彦
せた ふみひこ

1. 政策の「窓」が開くとき

人口減少はすでに日本の多くの自治体の常識となった。しかし人口減少問題に対応した具体的な政策というと、まだ本格的にとりくめていないところも多いだろう。

欧州で人口減少を研究している Bernt ら (Bernt et. al. (2014)) は、政治学者 Kingdon(1984)の「ポリシーウィンドウ」理論を踏まえ、都市が政策として人口減少対応に乗り出すことの難しさについて述べている。政策形成には3つの変異(stream)があり、下記のうち最低2つの変異が「ここぞ」というときに起きることで、具体的な政策が実現するという。これを「ポリシーウィンドウ(を開ける)」という概念で捉えている。

- 1) 政策課題の変異：重視すべき政策課題の変化を政策担当者が意識し、政策を変えようと働きかけるようになる。
- 2) 政策の変異：新しい課題に対応した政策が、(いきなり問題の核心をついて形成されるのではなく)次第に形成されるようになる。
- 3) 政治の変異：新しい課題に対応した政策が、政治的な力を得るようになる。

日本でも、国や自治体の政策担当者の中で、人口減少の問題を現場で強く意識する人たちが次第に多くなってきた。しかしそれだけでは政策を変える力にはなりにくい。現場を変えようとする政策課題の変異が、先進的な自治体をはじめとして見られ始め、それが世論や政治の流れと合わさっ

て初めて大きな変更を遂げる。

空き家対策における各自治体での条例制定の動きと、その後の空き家対策特別措置法の制定は、典型的な動きだ。また政策が政治的な力を得る、世論への劇的な働きかけも、人口減少では大きな役割を果たす。例えば、2014年に日本創成会議が発表した消滅自治体リスト(いわゆる増田レポート)は、多くの自治体の人口減少対策を強く推し進めたと考えられる。後述する公共施設の統廃合・再編では、出来事としては人口減少とは直接関係ないが、2012年の笹子トンネルの天井版崩落事故の影響が大きい。9名が突然命を奪われたあの事故以来、人々、とりわけ一度くらいは旅行等で笹子トンネルを通ったことのある関東甲信越の人々は、公共施設の再編の重要性を認識し、FM(ファシリティ・マネジメント)を大きく進める要因となった。

空き家対策やFM以外にも、人口減少に関連する様々な政策課題の「窓」が開かれ始め、各地で多くの制度設計や具体的な活動につながってきている。その中で、人口減少対応に不可欠と考えられつつ、未だに「窓」が開かれていない政策がある。それは自治体間の広域連携だ。

2. 広域連携の「窓」は開きにくい

人口減少局面に、広域連携が不可欠になるという点は、これまでも多くの論者が述べてきた(大西(2004)、根本(2011)など)。最近も、例えば日本

経済新聞の論説シリーズ『縮む地方』をどうするか」では、3人の論者のうちの2人が広域連携を重要な施策として挙げた。上記のレポートでも有名となった増田寛也氏は、地方創生の観点から従来の枠組みを超えた圏域行政の必要性を説き（2017年9月27日朝刊）、財政学者の佐藤主光氏は、政策の広域化や公共サービス供給の確保が不可欠であると主張している（同9月29日朝刊）。

すでに総務省は2008年に、1960年代末以来の広域行政圏施策を見直し、人口10万人程度の圏域を想定した定住自立圏施策を開始した。現在、全市町村の2～3割が全国の定住自立圏のいずれかに属している。また人口50～100万人レベルのより大きな圏域に対しては、連携中枢都市圏施策を2014年に開始し、同様の連携を促し始めた。地方自治法上の制度も、連携協約など、人口減少局面に対応した制度の構築が徐々になされてきている。

また内閣は、地方創生の取組みとして地方版総合戦略を進め、個々の自治体とともに、広域連携による取組みを多く採用して支援している（まち・ひと・しごと創生本部「地方創生関係交付金」）。具体的には、何度かの事業公募のそれぞれで、広域連携事業分として複数の自治体による地方創生の取組みを推奨した。採択された事業をみると、隣接自治体同士や県と県内自治体による連携だけでなく、遠方の自治体との連携による連携事業も多くみられる。

ただ、上記のような国の働きかけを経ても、人口減少対応での広域連携政策の「窓」が十分開かれているとはいえない。交付金のように、国の補助金を得るという点で少なくともウィンウィンが保証されているものは別として、人口減少局面では避けられない、痛みを伴う政策をともに分かち合って軽減するような政策では、広域連携がほとんど見られない。公共サービスを減らしたり、施設を統合したりといった対策は、ほとんど行われていないのが現状である。

広域連携施策は、連携の要不要、組み合わせや方法等も考えると、選択肢は他の政策以上に多様である。また主体が複数存在して意思決定もあいま

いである。一つの自治体の首長がリーダーシップを発揮すればそれで進むというわけではない。相互のメリットが明確に見いだされない限り、他の政策よりも政策の「窓」が開きにくい構造になっている。

本稿は、こうした様々な困難が予想される、人口減少局面におけるまちづくりの分野での広域連携について、制度の状況や実例を踏まえながら述べてみたい。

3. 人口減少対応の制度と広域連携の現状

現在、まちづくりの分野で人口減少に直接対峙している政策として、人口減少に応じた市街地の縮退を目指す立地適正化計画、老朽化と需要減少に応じた公共施設と社会基盤の再編を目指す公共施設等総合管理計画などがある。

国が自治体に策定を要請あるいは推奨する計画制度には、たいいていの場合、先進自治体によって行われた優良事例がある。立地適正化計画ならばコンパクトシティを目指す富山市、公共施設等総合管理計画のうち公共施設（いわゆるハコモノ）の場合は神奈川県秦野市などが挙げられる。いずれの事例も、首長のリーダーシップやスーパー公務員と呼べるような行政職員の尽力によって、自治体の単位で進められている。公共施設の再編の場合は、市区町村だけでなく、都道府県にも先進事例がある。しかしいずれの場合も、首長を筆頭とする単一組織としての自治体での取組みである。

コンパクトシティの形成を促す立地適正化計画は、基本的に、基礎自治体単位での策定が想定されている。国土交通省が公開する「立地適正化計画作成の手引き」などによれば、隣接する基礎自治体同士が連携して1つの立地適正化計画を策定することも推奨されているが、共同でつくるには実務上、高いハードルがある。現在、各自治体が立地適正化計画の策定で最も苦勞しているのは、本来、市街化が許される地域（市街化区域など用途地域がかかった地域）を、人口が減少する将来も市街化を目指すかどうかでさらに線引きする居住誘導区域の設定だ。一つの自治体でこの線を引

くだけでも、住民・地権者への説明や関係各所との調整に様々な根拠づけが求められるこの作業を、他の自治体との調整も踏まえて進めるのはさらに困難となる。

公共施設等総合管理計画も、同じように地方公共団体（市区町村・都道府県など）単位での策定が基本となっている。多くの自治体でFMと呼ばれている公共施設・インフラの統廃合は、元々企業の資産管理（アセット・マネジメント）の概念や手法が応用されているものだ。その前提には、企業という組織全体での最適化、またそれを通じた利潤の最大化という考え方がある。組織単位での発想がベースとなっているこの取り組みに、複数の組織がそれぞれの利害を勘案しながら水平的に調整する広域連携は、本来的になじみにくいと考えられる。

結果として、こうした政策における広域連携は、一般的にはほとんど進んでいない。コンパクトシティの形成も公共施設・インフラの統廃合も、本来、自治体という境界ではなく、実質的な都市圏全体を最適化することによって効果が大きくなるが、現実には都市圏を分断した自治体の単位で進められようとしている。

前述の定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想は、こうした政策課題を連携の項目として含めることを拒んでいない。しかしこれら広域連携の構想は、参加する自治体が水平的な意思決定で互いに同意し、協定を結ぶことによって連携が成立する仕組みとなっている。互いに確実なメリットが見込めるとは限らず、むしろデメリットがアンバランスに出やすい市街地の集約や公共施設の統廃合で、広域の連携関係が成立する事例は、ほとんど見られないのが現状だ。

4. ようやく出始めている広域連携

しかし、こうした難しさにも関わらず、市街地の集約や公共施設・インフラの統廃合での広域連携を目指す動きが、少しずつではあるがようやく出始めている。

静岡県志太地域（焼津市・島田市・藤枝市）

では、複数自治体による共同での公共施設の統廃合が構想されたことがある。隣接する同程度の規模の都市同士で、市民が互いに隣接市の公共施設を利用している状況を踏まえ、3市が一部の大規模施設（文化会館・市民ホール）について共同での統廃合を検討した。

立地適正化計画では、館林市（群馬県）を中心とした都市圏で「館林都市圏広域立地適正化に関する基本方針」が策定された。1市4町（館林市、板倉町、明和町、千代田町、邑楽町）で構成される館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会によって、今年5月に公表されたこの基本方針では、人口減少や高齢化に対応した集約的なまちづくりを目指し、市町同士の連携強化や機能分担を図るため、医療や福祉など日常生活に必要なサービスが身近に存在する拠点の形成と、公共交通網整備との連携に取り組むとされている。方針には、居住誘導区域の対象として考えられる区域や、居住誘導区域の設定を行う対象エリアの条件が定性的に示され、この方針を踏まえて各市町が立地適正化計画を策定するとされている。

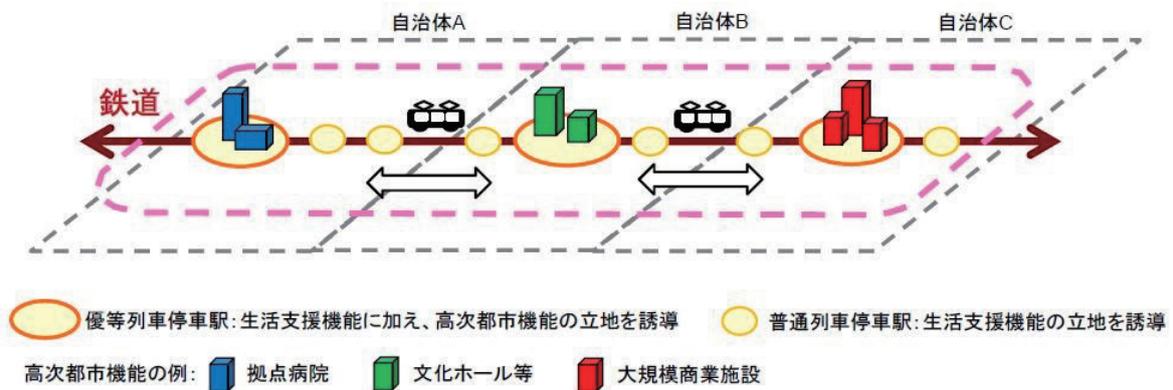
同様に、姫路市（兵庫県）も「中播磨圏域の立地適正化の方針」を2市2町（姫路市、たつの市、太子町、福崎町）および圏域に関する公共交通事業者（山陽電気鉄道㈱、西日本旅客鉄道㈱、神戸バス㈱）で策定した。これは後述の事例と同様、国土交通省が進める鉄道沿線まちづくりの取り組みに沿ったものである。

ここでは、その中で、関西の泉北地域の取り組みを紹介したい。広域的な立地適正化と、公共施設の再編が同時に検討されている。

5. 泉州地域における鉄道沿線まちづくりの検討

関西圏は、首都圏や中京圏よりも早く人口減少が進むと推計されており、すでに圏域全体で人口減少局面に入った。都市圏の経済が相対的に衰退傾向にあり、また勢いを保つ地域が国土軸（東海道・山陽新幹線、名神高速道路に沿うエリア）に偏っている。国土軸から外れた大阪南部や東部では、新規の団地・ニュータウン開発が進む一部の

図1 鉄道沿線まちづくりのイメージ



(出典：国土交通省都市局『鉄道沿線まちづくりガイドライン（第一版）』（平成27年12月）

地域を除いて、高齢化と人口減少が著しく、将来の地域社会の維持が危ぶまれることが、2012年に大阪府が公表した『人口減少社会白書』でも指摘されている。

泉州地域は、大阪市の南を流れる大和川より南のエリアで、南海電鉄本線、泉北高速鉄道とJR阪和線の沿線の自治体を指す。政令指定都市の堺市の南には、大阪湾沿いに高石市、泉大津市、和泉市、忠岡町、岸和田市、貝塚市、熊取町、泉佐野市、泉南市、阪南市、岬町と、人口20万人から1万人台の都市が連坦している。元々、だんじりをはじめとした文化活動が盛んで、地域経済を支える特色ある産業も多く集積する地域である。近年も関西国際空港をはじめ、基盤整備も進んで産業的なポテンシャルは低くない。しかし現在は、産業の空洞化や適地の減少などから地域経済が衰退傾向にあり、多くの自治体で高齢化と人口減少が進行している。泉佐野市が財政健全化団体に指定されるなど、財政でも大きな問題を抱えた都市が多い。

大阪南部でも、人口減少の度合いが泉州地域よりさらに激しい内陸部の南河内地域では、平成の大合併後も町村部の財政悪化に対応するため合併が検討され、それが難しいと判断された後は、様々な事務における広域連携が大阪府とともに進められている。また河内長野市は、高齢化が進行する市縁辺部の沿線住宅地の維持や再生を図るために、南海電鉄と2011年に協定を結び、ニュータウンの

再生や子育て支援などの取り組みを行っている。

泉州地域では、立地適正化計画制度が盛り込まれた都市再生特別措置法の改正や、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の制定を踏まえて、2014年に泉州地域政策課題研究会が立ち上がり、翌年に「人口減少社会に対応する泉州地域の広域連携に関する調査研究」をまとめた。この調査研究では、様々な広域連携のあり方について網羅的な検討が行われた後、具体的な提言として、情報システムの共同運用、事務の共同化といった典型的な連携とともに、公共施設の適正配置が示された。すでに一部で行われている図書館などの相互利用だけでなく、一部事務組合による共同運営や方針決定、また首長の連携による広域的な適正配置への期待などが示された。

その後、「鉄道沿線まちづくりに関する勉強会（大阪府泉州地域）」が、国土交通省・大阪府・泉州地域9市4町・沿線鉄道会社で行われ、広域連携についての具体的な検討が行われた。検討では、公共施設について、相互利用、共同管理、施設の再編の各段階において、連携による効果と課題についての認識が共有できるよう、施設を例示した具体的な検討が行われた。

こうした取り組みは、国土交通省の『鉄道沿線まちづくりガイドライン』に沿ったものと考えられる。このガイドラインでは、立地適正化計画の策定に際し、鉄道沿線の自治体間で広域連携が求められると想定し、特に拠点病院、大規模商業施

設、文化ホール等、高次の都市機能については、沿線の市町間で分担・連携することが想定されている（図1）。

6. 泉北地域の取り組み

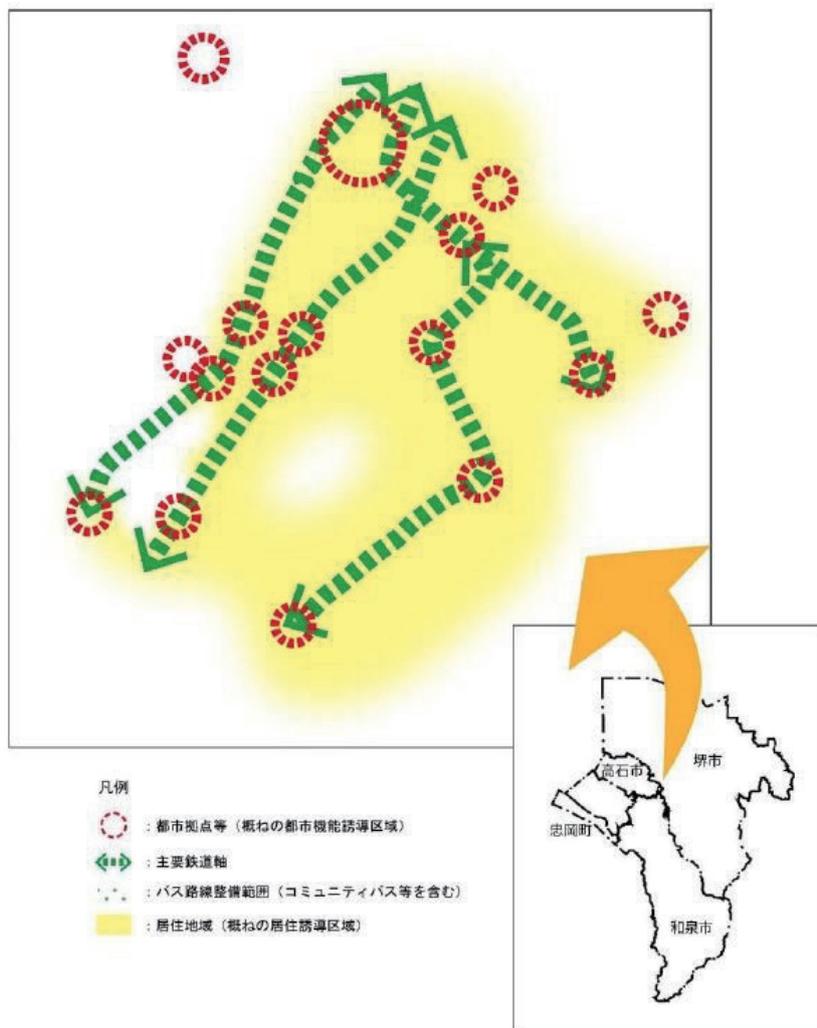
この中で、この勉強会を踏まえてより具体的な連携を実施しようとしたのが、泉州の中でも北部に位置する泉北地域（堺市、和泉市、高石市、泉大津市、忠岡町の4市1町）である。泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会を組織して、2017年に「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」をとりまとめた。前述のような勉強会で鉄道沿線まちづくりを模索している地域はいくつかあるが、協議会が組織され、方針を公表するなど、広域連携の具体的な検討が進められているのは、現時点で上述の中播磨圏域以外には泉北地域にしかないようである。

この方針は、制度的な位置づけとしては、国土交通省の集約都市形成支援事業に規定されており、計画策定の際に同省の支援が行われる。

方針の内容としては、人口および公共交通網の現状と将来見通しが各種の推計等から示され、それらを踏まえて、泉北地域一帯での主要な都市施設の現状と将来見通しが述べられている。これに災害や財政の見通しなどが付け加えられた上で、広域的な立地適正化の方針が示されている。

広域的な立地適正化の方針では、前述の勉強会で示された、相互利用→共同管理→施設の再編のプロセスを進めていくことが確認され、また泉北地域の基本的な都市構造の概略が示されている

図2 方針で定められた泉北地域の基本的な都市構造



(出典：泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会『泉北地域の広域的な立地適正化の方針』（平成29年3月）

（図2）。また都市機能誘導区域に誘導する都市機能増進施設については、広域での機能連携や役割分担を図ることが推奨され、新たに施設を誘導するには相互利用等も踏まえて検討する、といった方針が示されている。

泉北地域の高石市は、この取り組みにおいて事務局を務めて広域連携のための調整を担い、上述の方針を取りまとめた。またこの方針を踏まえて、立地適正化計画を2017年3月に作成・公表した。都市機能誘導区域を、広域的な立地適正化の方針を踏まえて設定している他、居住誘導区域についても、この方針も踏まえて鉄道・バスなどの公共

図3 高石市の都市機能誘導区域概念図



(出典：高石市(2017)『立地適正化計画』)

交通沿いに設定していく方針となっている(図3)。ただし高石市の場合、交通の不便な郊外部は、埋立地を除くとほとんど見当たらないことから、方針が立地適正化計画に大きな影響を及ぼしているわけではないようである。

ところで高石市は、2009年に「公の施設のあり方検討結果案」を公表して各施設の具体的な方針を明示し、老朽化し利用度も高くない一部の施設を廃止することを決定した。この方針に沿って、一部の施設はすでに廃止されている。今後は、公共施設のさらなる再編に向けての具体的な指針となる新たな個別施設計画についても、泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会での検討を踏まえて決められることが期待される。

上述のような広域連携とそれに基づく政策の形成が、どの程度の意味を持つと考えるかは、識者によって異なるだろう。高齢化・人口減少や財政のひっ迫の進行の度合いから考えると、勉強会での検討や協議会での調整を経て作成・公表された広域連携の内容は、極めて漠然としており、各自

自治体の政策への影響も限定的で大きな意味を持たないと考える識者も多いかもしれない。しかし、こうした方針ですら、策定の事務局を担当した高石市による調整は大きな労力を要したとされる(大坂(2017))。域内の全ての駅を現地調査し高次都市機能や交通ネットワークを担う施設を整理・分析して協議会の構成団体に示したり、鉄道事業者にも具体的な発表を促したり、様々な工夫を行ったとされる。

それだけ、公共施設の統廃合や、区域の設定に実質的な影響を与えることができるような広域調整は容易でないということだろう。

隣接自治体もそれぞれの事情を抱えている。泉大津市は、立地適正化計画について策定作業中であるが、市の意向で上記の協議会には加わらなかった。そのため上記の方針では、泉大津市の部分は、現状や将来見通しなど一部の部分では含まれているが、方針を示す部分では除かれている(図2の高石市と忠岡町の間)。堺市と忠岡町は、協議会に加わっており方針にも含まれているが、立地

適正化計画の策定の予定は明確でないようである。和泉市は、高石市に続いて立地適正化計画を策定予定のようであるが、南海鉄道沿線で既存市街地が多く開発や人口増加の余地が少ない高石市などと異なり、泉北高速鉄道沿線の郊外地域で開発が未だに進んでいる。広域での方針を具体化しようとしたとき、こうした状況や考え方の違いを踏まえ、どこまで広域的に調整できるかは大きな課題になると思われる。

7. 広域連携の政策の「窓」は開くか

人口減少局面のまちづくりにおける、広域連携という政策の「窓」を開くには、まだ何かが必要なのかもしれない。水平的な連携の場合は、一市で「窓」が開いても、他が閉じたままであれば結局成立しない。またいったん開いた「窓」が、首長の交代で再び閉まってしまうこともある。広域連携が成立するには、地域のそれぞれの「窓」が一斉に開く必要がある。しかしそれを待っているままでは、人口減少の進行と問題の悪化に対応できない恐れが高い。

地方分権の進展により、基礎自治体の意思が最大限、重んじられるようになった今日の自治制度においても、人口減少のネガティブな影響を連携によって緩和できるような広域や都市圏での政策を進める必要がある。しかし、上述の例からもわかるように、広域連携による調整はかなり制約が大きいのが現状であると思われる。広域連携の政策の「窓」を開けるには、一方で上位政府である国・都道府県の働きかけが、他方で自治体の意思決定の基となる住民・有権者の意識の2つが重要になると考えられる。

まず近年のこうした政策課題への広域連携は、本稿で紹介したものも含めて、いずれも国が広域連携に対し補助金を始めとした様々なインセンティブを与えることで、進められてきた。しかし未だ十分な連携を進めるに至っていない。広域政府である国や都道府県が、広域連携を拒むことによるディスインセンティブを含めた、より強い働きかけを何らかの形で行うような制度が求められて

いる。

また住民・有権者の意識を、広域的な地域に向けることはなかなか難しい。思い入れのある「わが町の施設」の廃止は、広域的にサービスが補完されるといっても簡単には受け入れられないだろう。しかし、Nelles (Nelles(2012)) がドイツの広域連携の比較事例から「シビックキャピタル (Civic Capital)」について述べるように、広域や都市圏全体での共同意識を持つことがそれぞれの地域の発展・再生につながることを訴え続け、人口減少局面における広域的な対策の重要性を伝える必要がある。

注：本稿の執筆にあたって、ヒヤリング調査にご協力頂いた高石市役所と泉大津市役所に謝意を表したい。本稿には両市の政策の内容に基づく見解が含まれているが、その内容については、もっぱら筆者が責任を負う。

参考文献

- 大坂友和(2017)「鉄道沿線まちづくり協議会の取組みについて」『月刊建設』2017年5月号、31～33頁
- 大西隆(2004)『逆都市化時代：人口減少期のまちづくり』学芸出版社
- 高石市(2017)「鉄道沿線まちづくり協議会の取組みについて～広域連携型コンパクトシティの形成を目指して」『道路行政セミナー』2017年7月号、1～5頁
- 根本祐二(2011)『朽ちるインフラー忍び寄るもうひとつの危機』日本経済新聞出版社
- Bernt, Matthias et al. (2014), "How does (n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom", *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), pp. 1749-66.
- Kingdon, John W. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*, Little, Brown.
- Nelles, Jen (2012), *Comparative Metropolitan Policy: Governing Beyond Local Boundaries in the Imagined Metropolis*, Routledge.